Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

MORO

MORO Informationen · Nr. 14/2 · 2016

Diskussionsforum Raumentwicklung

Der Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung

Ein MORO-Forschungsfeld

MORO Informationen · Nr. 14/2 · 2016

Diskussionsforum Raumentwicklung

Der Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung

Ein MORO-Forschungsfeld

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

Deutschland steht im Kontext der aktuellen Zuwanderungen aus dem Ausland vor großen Herausforderungen. Nicht, dass solche Zuwanderungen unerwünscht wären. Schließlich ist Deutschlands Wirtschaft ein großer Nutznießer dieser Zuwanderung. Auswertungen des Mikrozensus haben gezeigt, dass der Anteil der Akademiker unter den 30- bis 64-jährigen Zuwanderern seit etwa 15 Jahren deutlich über jenem der Einheimischen der entsprechenden Altersgruppe liegt, selbst bei Bulgaren und Rumänen, die man ja gerne als „Armutswanderer" stigmatisiert. Deutschland braucht diese Zuwanderer auch, weil sich infolge des demografischen Wandels die Bevölkerungszahl in Deutschland langfristig deutlich verringern wird, bei zunehmender Intensität der demografischen Alterung. Kontinuierliche Zuwanderung kann die Bevölkerungsentwicklung nicht nur stabilisieren, sondern auch den Alterungsprozess etwas bremsen. Hier geht es allerdings vor allem um Zuwanderungen, die sich aus „normalen" freiwilligen Migrationsentscheidungen ableiten.

Problematisch wird es, wenn diese Zuwanderungen das Ergebnis krisenhafter Prozesse sind, aktuell vor allem der nahöstliche Staatenzerfall, das Kriegsgeschehen auf syrischem und irakischem Gebiet. Hinzu kommen politische Instabilitäten auf dem Balkan und in Afrika sowie ein starkes Wohlstandsgefälle, das gerade die wohlhabenderen Länder der EU zu Einwanderungszielen macht. Es werden keineswegs alle Migranten dauerhaft in Deutschland bleiben können, da bei einem beachtlichen Teil von ihnen die Rechtsgrundlage für eine Anerkennung als Asylanten nach dem Grundgesetz oder als Flüchtlinge nach der Genfer Konvention fehlt. Diese Flüchtlingszuwanderer weisen eine völlig andere Sozial- und Qualifikationsstruktur als „normale Zuwanderer" auf. Sie sind vielfach noch auf staatliche Transferleistungen angewiesen und brauchen besondere Unterstützungsangebote im Bildungssystem. Entsprechend herausfordernd gestaltet sich auch ihre erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Kommunen, in denen diese Zuwanderer ihren neuen Wohnort finden, müssen diese Herausforderungen meistern. Ihre Aufnahmefähigkeit gestaltet sich allerdings sehr verschieden, in Bezug auf die Verfügbarkeit von geeignetem Wohnraum, von medizinischer Versorgung, sozialer Betreuung und anderen Versorgungsleistungen. Nicht zuletzt hängt die erfolgreiche Integration der Zuwanderer auch von der wirtschaftlichen Lage der Kommunen, von der Leistungsfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte sowie von den verfügbaren Kapazitäten im Bildungssystem ab.

Angesichts dieser Unterschiede stellt sich natürlich die Frage der Verteilung der Flüchtlinge auf die Regionen in Deutschland. Normal tendieren Zuwanderer aus dem Ausland eher in hochverdichtete, wirtschaftsstarke Zentren, in denen bereits größere ethnische Communitys existieren. In diesen Kommunen leben schon heute überdurchschnittlich viele Personen mit Migrationshintergrund, wobei die Lebenshaltungskosten oft ungleich höher und der Wohnungsmangel stärker als in anderen Regionen ausgeprägt sind. Strukturschwächere und/oder weniger verdichtete Regionen verfügen demgegenüber oft über beachtliche, kurzfristig mobilisierbare Wohnungspotenziale, weisen aber Defizite bezüglich der Integrationsfähigkeit ihrer Arbeitsmärkte bzw. notwendiger Integrationsinfrastrukturen auf. Angesichts dieser Situation verwundert es nicht, dass man heute in Deutschland auch über eine Steuerung der Verteilung dieser Flüchtlinge auf die Regionen nachdenkt.

Diese kurzen Überlegungen zeigen, dass die aktuelle Zuwanderung äußerst bedeutsam für eine zukunftsfähige Raumentwicklung, für die Infrastruktur der Daseinsvorsorge, für die Wohnungsversorgung und den Arbeitsmarkt in den unterschiedlichen Teilräumen Deutschlands ist. Neben erkennbaren Chancen zeigen sich auch beachtliche Risiken, die man nicht ignorieren darf. Umso wichtiger ist es, sich auf diese Herausforderungen vorzubereiten und sich darüber auszutauschen, wie eine erfolgreiche Integration dieser großen Zahl an Flüchtlingen in unseren regionalen Lebensalltag erreicht werden kann. Zentrales Anliegen des Diskussionsforums Raumentwicklung ist es, das Thema „Raumentwicklung" mit seinen vielfältigen Herausforderungen für den gesellschaftlichen Wandel, für die breite Öffentlichkeit wie für die vielfältigen Akteure der Politik sichtbar zu machen und die Unverzichtbarkeit dieses Politikfeldes konkret und eindrücklich zu belegen. Dieser Anspruch wurde mit dem Diskussionsforum „Der Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung", das am 20.4.2016 in den Räumen des BMVI in Berlin

stattfand, erfolgreich umgesetzt. Sie als interessierte Leser haben nun die Möglichkeit, wesentliche Standpunkte der Referentinnen und Referenten – die nicht immer mit der Auffassung des BMVI übereinstimmen, aber das ist ja auch durchaus der Sinn einer solchen Debatte – und zentrale Ergebnisse der engagierten Diskussion dieses Themas zur Kenntnis zu nehmen.

Prof. Dr. János Brenner (BMVI)
Dr. Steffen Maretzke (BBSR)

Inhalt

Flüchtlinge und Raumentwicklung 7

Begrüßung durch Staatssekretär Rainer Bomba 8

Raumstrukturen und Migration 9

Probleme erkennen – Herausforderungen annehmen 13
Wohnungsversorgung nachhaltig gewährleisten 14
Daseinsvorsorgeinfrastruktur nutzen und anpassen 15
Implikationen und Optionen für den Arbeitsmarkt 16
Diskussion mit den Referenten und dem Plenum 19

Integration gestalten – regionale und kommunale Praxis 20
Dezentrale Unterbringung im Landkreis Coburg 21
Regionale Optionen kooperativ erschließen 22
Neue Vitalität für ländliche Kommunen 23
Servicestelle für ausländische Fachkräfte im Landkreis Görlitz 24

Steuern, aber wie? Was kann die Raumordnung leisten? 26

Botschaften zur Diskussion 28

Kontakt 30

Flüchtlinge und Raumentwicklung

Es ist schnell vermittelbar, dass der Zustrom von Flüchtlingen Auswirkungen auf die Raumentwicklung hat:

Die räumliche Verteilung der Flüchtlinge hat unmittelbare Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt, auf den Arbeitsmarkt, auf die Nachfrage nach Daseinsvorsorgeinfrastrukturen und nach Ausbildungsangeboten in den Regionen und Kommunen. Sie kann die demografischen Strukturen sowie Wachstums- oder Schrumpfungstendenzen beeinflussen.

Diese Entwicklungen sind mit unterschiedlichen, durchaus auch auf räumliche Auswirkungen fokussierten Sorgen und Erwartungen verbunden: In Ballungsräumen kann die Überhitzung des Wohnungsmarktes verstärkt werden. In ländlichen, von Schrumpfung oder Alterung der Bevölkerung betroffenen Teilräumen können dagegen Wohnungsleerstände genutzt und Infrastrukturen wieder besser ausgelastet werden.

Die Gesellschaft wird bunter (Quelle: monkeybusinessimages/istock.com)

Die Raumordnung ist deshalb zunächst gefordert, mit ihrer klassischen Basisleistung der laufenden Raumbeobachtung die notwendigen Informationen über die räumlichen Entwicklungen bereitzustellen. Zugleich muss aber geprüft werden, welche räumlichen Entwicklungsziele tangiert werden und eventuell nachjustiert werden müssen und welche Steuerungsinstrumente dafür zur Verfügung stehen, geschärft oder auch angepasst werden müssen. Diese Fragen bildeten den thematischen Rahmen des zweiten Diskussionsforums Raumentwicklung „Der Zustrom von Flüchtlingen und die Einflüsse auf die Raumentwicklung“.

Die Behandlung der Fragen gliederte sich in vier große Blöcke:

1. Eine Darstellung der Erkenntnisse aus der laufenden Raumbeobachtung des BBSR.
2. Die kritische Reflexion der Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt, den Arbeitsmarkt und die Daseinsvorsorgeinfrastrukturen durch wissenschaftliche Fachleute.
3. Die Diskussion der Chancen für ländliche Räume und der zu ihrer Nutzung erforderlichen Maßnahmen anhand ausgewählter Praxisbeispiele.
4. Die Ableitung nötiger und möglicher Handlungsoptionen der Raumordnung in der Diskussion von regionalen Verantwortlichen mit allen Beteiligten.

Wie bereits beim ersten Diskussionsforum „Wandel der Region zur Energielandschaft“ mündete die Diskussion in eine Reihe von Botschaften, die in diesem MORO-Info auf den Seiten 28 und 29 dokumentiert und zur weiteren Diskussion gestellt werden.

Begrüßung durch Staatssekretär Rainer Bomba

Der Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gab einen thematischen Einstieg und ging dabei auf die vorausgegangenen Modellvorhaben ein, die er als ein nützliches raumordnungspolitisches Instrument des Bundes hervorhob.

Im Weiteren machte er die Notwendigkeit deutlich, die Herausforderungen der Raumordnung im Lichte der derzeit stattfindenden übermäßigen Zuwanderung zu sehen. Nach den Worten des Staatssekretärs sollte diese Migrationswelle als Chance verstanden werden. Es müsse jedoch jeder seinen Beitrag leisten. Neben den zahlreichen ehrenamtlichen Helfern würde der deutschen Wirtschaft eine besondere Rolle zukommen, so Herr Bomba. Denn trotz der hohen gesellschaftlichen Akzeptanz der zahlreichen Kulturen, die in unser Land kommen, würde diese übermäßige Zuwanderung rein praktische Herausforderungen mit sich bringen, welche vom angespannten Wohnungsmarkt in den Verdichtungsräumen bis zu Fragen der inneren Sicherheit reichen.

Zu diesem aktuell als „gesellschaftsspaltend" bezeichneten Thema müssen nationale sowie europäische und auch weltweite Konzepte entwickelt werden.

Staatssekretär Bomba lud das Publikum ein, im Verlauf der Veranstaltung folgende praktische Fragen zu diskutieren und ggf. Lösungen zu erarbeiten:

- Welche räumliche Strategie ist bei der Verteilung zu verfolgen, soweit überhaupt möglich? Denkbar wäre nach seiner Auffassung z. B. eine annähernd proportionale Verteilung über alle Ebenen des Zentrale-Orte-Systems, um ohnehin stark geforderte Oberzentren nicht übermäßig zu belasten; insbesondere könnte man an die Stärkung von solchen Mittelzentren denken, die hinreichende Mengenkapazitäten an Wohnraum und Infrastruktur hätten.

Rainer Bomba, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Foto: Institut Raum & Energie)

- Können wir die bisherigen Annahmen über das Siedlungsflächenwachstum und über den Grundsatz des Vorrangs der Innenentwicklung aufrechterhalten und hat dies ggf. Konsequenzen für die Anpassung an den Klimawandel (z. B. bei der Freihaltung von regionalen Grünzügen)?
- Bedürfen die Aussagen zur Daseinsvorsorge einer Korrektur, wenn sich die Altersstruktur der Bevölkerung durch die Zuwanderung deutlich in Richtung einer jüngeren Bevölkerung verschiebt?
- Kann die Zuwanderung als Chance zum Abbau von Fachkräfteengpässen im ländlichen Raum genutzt werden?

Das Fazit des Staatssekretärs lautete, es müssten konkrete Lösungen erarbeitet und umgesetzt werden, Strategiepapiere gäbe es bereits genug.

Raumstrukturen und Migration

Zahlen und Fakten aus der laufenden Raumbeobachtung

Dr. Steffen Maretzke und Antonia Milbert, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, leiten aus der laufenden Raumbeobachtung des BBSR folgende Erkenntnisse ab:

Demografische Schrumpfungsprozesse erfassen mehr und mehr Kreise. Im Ergebnis der natürlichen Bevölkerungsentwicklung würde sich schon jetzt die Bevölkerungszahl vieler Kreise verringern.

Regionale Schrumpfungsprozesse resultieren sowohl aus der natürlichen als auch aus der räumlichen Bevölkerungsentwicklung. Viele Kreise wachsen einzig infolge von Wanderungsgewinnen. Diese sind damit für die profitierenden Kreise ein wichtiger Stabilisierungsfaktor ihrer demografischen Situation.

Nicht alle Regionen partizipieren gleichermaßen an den Außen- und/oder Binnenwanderungen. Der Großteil der Zuwanderung geht in die wirtschaftsstarken Zentren des Landes. So realisieren strukturstarke städtische und ländliche Regionen in der Regel überdurchschnittliche Außen- und Binnenwanderungsgewinne, während strukturschwächere nur unterdurchschnittlich an den Außenwanderungsgewinnen partizipieren und Binnenwanderungsverluste erleben.

Wanderungen sind in der Regel selektiv (soziostrukturell, z. B. nach Alter, Bildungsstand, Geschlecht, ethnischem Hintergrund). Gestalten sie sich langfristig relativ einseitig, können sie zu spürbaren soziostrukturellen Ungleichgewichten zwischen den Regionen führen.

Der Blick auf die Regionalstruktur der Erstverteilung der Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel und die schon heute beobachtbaren Abweichungen davon führen zu der Frage: Hat die angestrebte Regionalstruktur der Erstverteilung Bestand oder sind Umverteilungen zu erwarten? Die Regionalstruktur der Erstverteilung der Flüchtlinge unterscheidet sich von der Regionalstruktur der Binnenwanderungen sowie von der Verteilung der Personen mit Migrationshintergrund/Ausländer.

Dr. Steffen Maretzke, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Foto: Institut Raum & Energie)

Antonia Milbert, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Foto: Institut Raum & Energie)

Entsprechend sind bei voller Freizügigkeit der Wohnortwahl durchaus umfangreichere Umverteilungsprozesse erwartbar.

- Lässt man diese zu, ist zu erwarten, dass strukturschwächere Regionen für Flüchtlinge weniger attraktiv sind, sodass diese Regionen nach der Erstverteilung auch bei den Flüchtlingen ungünstigere Binnenwanderungsbilanzen zu erwarten haben, falls sich nichts an den aktuellen Rahmenbedingungen der Binnenwanderung ändert.
- In potenziell unattraktiveren Räumen gilt es, Anreize zu setzen, die ein Verbleiben in der Region fördern (Wohnen, Arbeiten, Freizeit etc.)

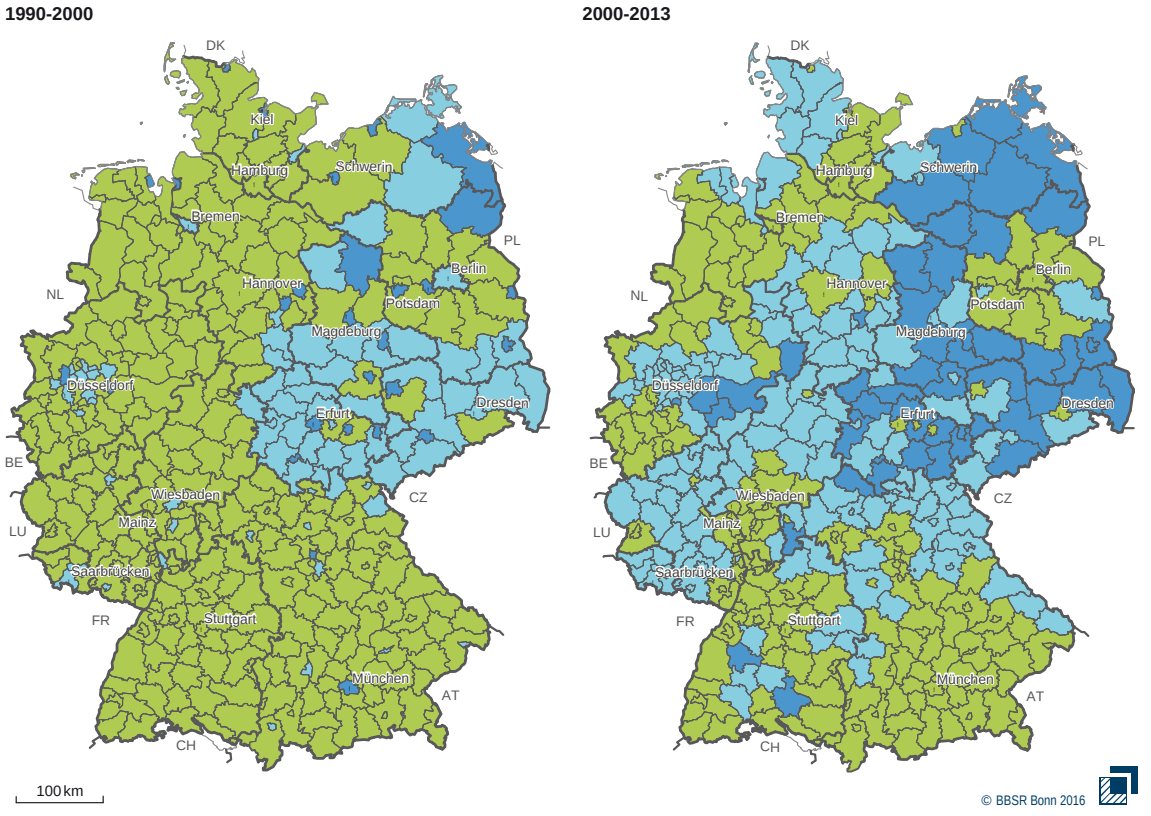
- Will man diese eher beschränken, z. B. im Rahmen einer Residenzpflicht, wären entsprechende gesetzliche Regelungen erforderlich.

Erfahrungen mit solch einer Gesetzgebung wurden bereits im Kontext der Zuwanderung der Spätaussiedler Anfang der 90er Jahre gesammelt. Rückblickend hat diese den Integrationsprozess in den Regionen unterstützt.

Bei Außenwanderungsgewinnen macht es einen großen Unterschied, ob diese das Ergebnis normaler (freiwilliger) Wanderungen sind oder Folge krisenhafter Ereignisse.

- Binnenwanderungen werden in der Regel von jungen und gut ausgebildeten Personen getragen. Oft sind diese auch in Bezug auf das Geschlecht ungleich verteilt. In der Regel konzentrieren sich die negativen Effekte dieser Selektivität auf die Abwanderungsregionen und vice versa.
- Im Falle der zuwandernden Flüchtlinge ist dies völlig anders. Bislang kommen eher junge, gering qualifizierte männliche Personen, deren erfolgreiche Integration in den Arbeits- und Wohnungsmarkt einen wesentlich höheren Integrationsbedarf für jede Zuwanderungsregion mit sich bringt.

Regionalstruktur der Wachstums- und Schrumpfungskreise

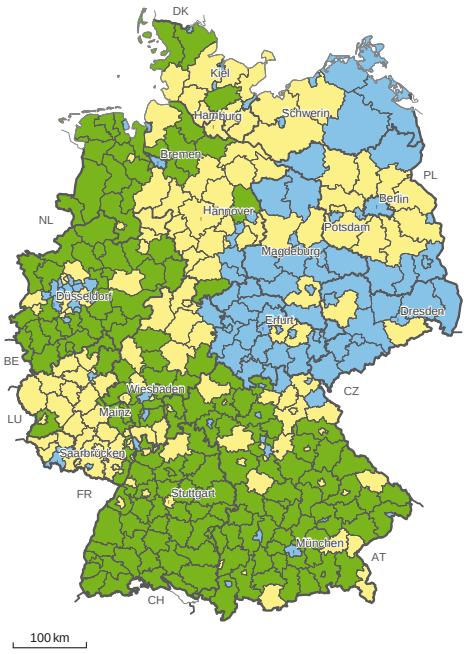


Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014

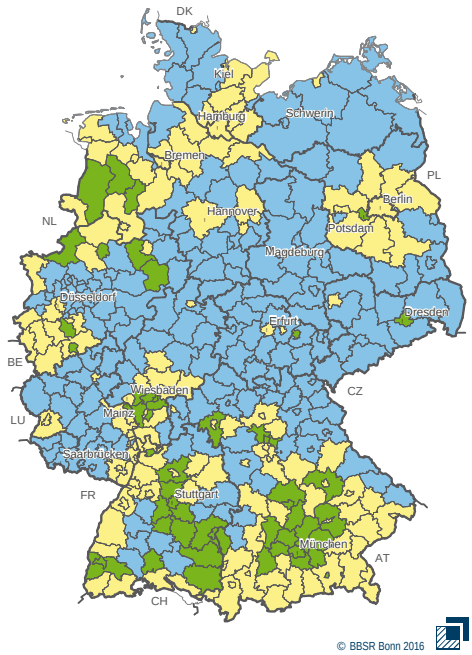
Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

Regionalstruktur der Kompensationseffekte von Wanderungen

1990-2000



2000-2013



© BBSR Bonn 2016

Regionalstruktur der Kompensationseffekte von Wanderungen

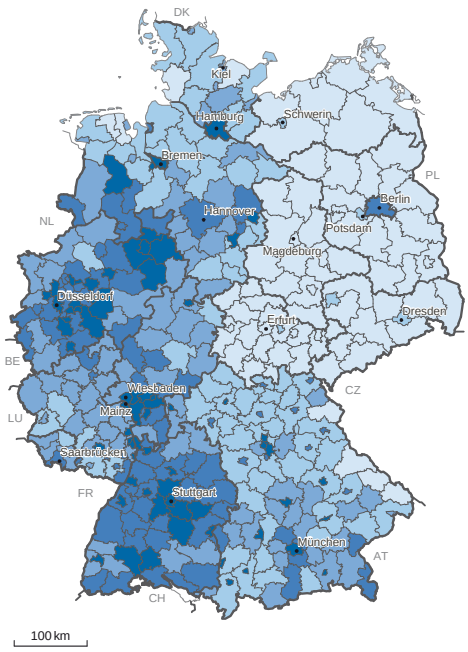
- Schrumpfungsregion
- Wachstumsregion (Wanderungsgewinne haben Sterbeüberschüsse kompensiert)
- Wachstumsregion (Wanderungsgewinne und Geburtenüberschüsse)

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014

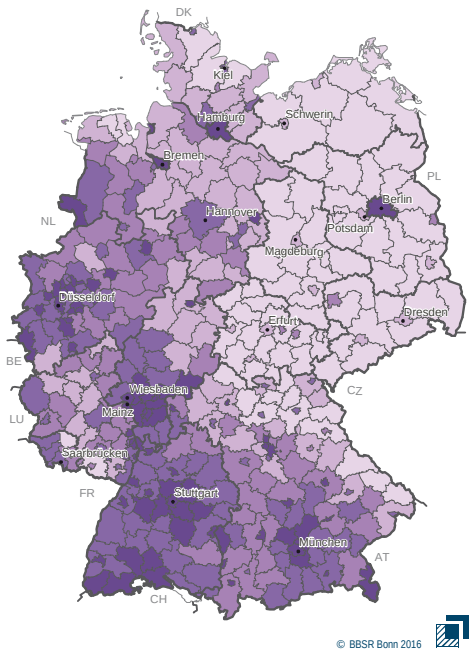
Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2011



Ausländische Bevölkerung 2014



© BBSR Bonn 2016

Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2011 in %

		bis unter	7
	7	bis unter	13
	13	bis unter	19
	19	bis unter	25
	25	und mehr	

Anteil der ausländischen Bevölkerung 2014 in %

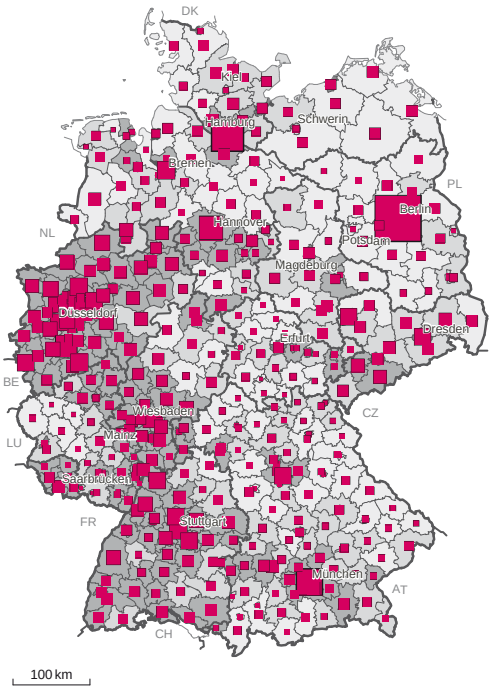
		bis unter	3,5
	3,5	bis unter	5,5
	5,5	bis unter	7,5
	7,5	bis unter	11,5
	11,5	und mehr	

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Zensus 2011, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014

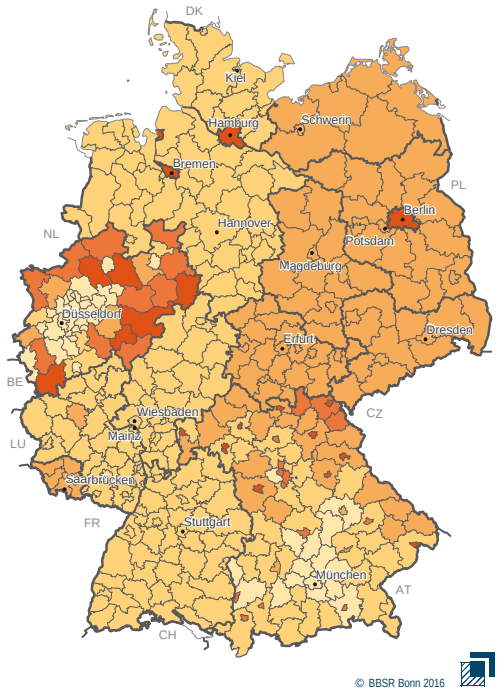
Bearbeitung: A. Milbert

Erstverteilung Geflüchtete 2015

Verteilung Geflüchtete



Anteil an der Bevölkerung



© BBSR Bonn 2016

Erstverteilung* von 1,1 Mio Geflüchtete 2015 auf die Stadt- und Landkreise

500
10.000
55.000

Siedlungsstruktureller Kreistyp

- Kreisfreie Großstädte
- Städtische Kreise
- Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen
- Dünn besiedelte ländliche Kreise

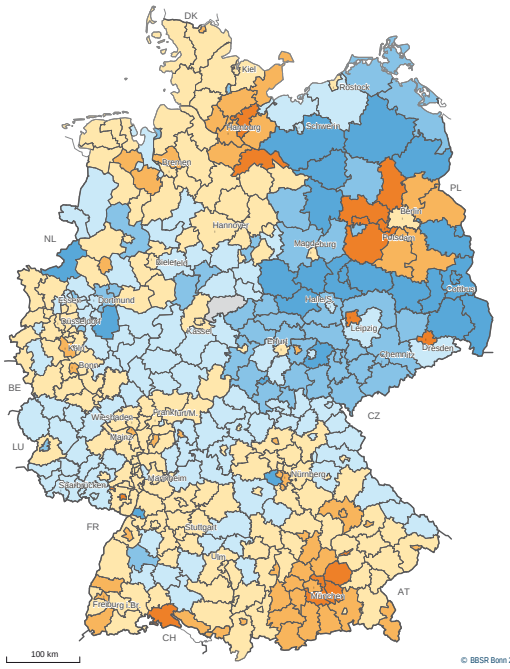
Erstverteilung* von 1,1 Mio Geflüchtete 2015 - Anteil an der Bevölkerung in Prozent

- bis unter 1,28
- 1,28 bis unter 1,33
- 1,33 bis unter 1,40
- 1,40 bis unter 1,50
- 1,50 und mehr

* Erstverteilung nach Königsteiner Schlüssel und innerhalb der Länder nach eigenen, meist bevölkerungsproportionalen Kriterien

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014
Bearbeitung: A. Milbert

Binnenwanderungssaldo



© BBSR Bonn 2016

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014
Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

Binnenwanderungssaldo im Zeitraum 2000 - 2013 je 100 Einwohner

- bis unter -10
- -10 bis unter -5
- -5 bis unter 0
- 0 bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 und mehr

nicht besetzt, (Standort einer zentralen Aufnehmeeinrichtung)

Probleme erkennen – Herausforderungen annehmen

Dieser Diskussionsblock behandelte schwerpunktmäßig die Themen

- Wohnungsversorgung,
- Daseinsvorsorgeinfrastruktur sowie
- die Implikationen für Ausbildung und Arbeitsmarkt.

Leitfragen für die Diskussion waren:

- Wie und wo lässt sich die Wohnungsversorgung (für Flüchtlinge) möglichst integrationsfreundlich und kostengünstig organisieren?
- In welchem Umfang ist dies im Bestand möglich oder ist Zubau und Neuflächeninanspruchnahme erforderlich?
- Wer könnte und sollte welche Vorgaben formulieren?
- Welche Anpassungen des (rechtlichen) Instrumentariums oder der Planungspraxis wären zu empfehlen?
- Inwieweit kann der Zustrom von Flüchtlingen die Anforderungen an die Daseinsvorsorgeinfrastruktur oder deren Auslastung verändern?
- Inwieweit müssen bisherige Konzepte für die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge angepasst werden?
- Welche teilräumlich unterschiedlichen Entwicklungen müssen bedacht werden?
- Welche besonderen Herausforderungen und Handlungsoptionen sehen Sie für den Arbeitsmarkt?
- Welche Bedeutung hat dabei der Ausbildungsbereich und welche Anpassungen sind erforderlich?

Als „roter Faden“ zogen sich zwei Argumentationen durch die Diskussion zu diesem Themenblock:

1. Im Prinzip wäre ausreichender und kostengünstiger Wohnraum für die Unterbringung der Flüchtlinge vorhanden. Regelung und Praxis der Verteilung führen aber eher zu einer Verstärkung der Wohnungsknappheit in den Städten, ohne den in den Schrumpfungsregionen ohnehin vorhandenen Leerstand zu nutzen.
2. Eine Integration in den Arbeitsmarkt erfordert im Hinblick auf das mitgebrachte Qualifikationsniveau sehr große Anstrengungen.

Fachkräfte mit Migrationshintergrund (Quelle: Jacob Ammentorp Lund/istock.com)

Wohnungsversorgung nachhaltig gewährleisten

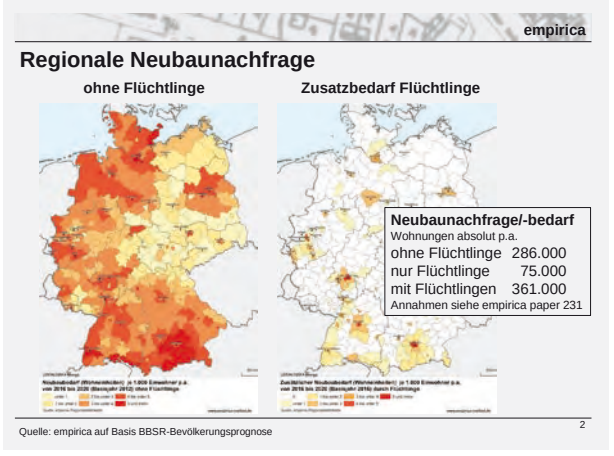
Dr. Reiner Braun von empirica zeigt auf, dass rein rechnerisch – unter Berücksichtigung der Schrumpfungsregionen – die Wohnungsversorgung auch der Flüchtlinge kein Problem darstellen dürfte. Allerdings richtet sich die Verteilung nicht nach dem verfügbaren Wohnraum. Knappheiten in den Städten auch ohne Flüchtlinge stehen vorhandene Kapazitäten (Leerstände) in den strukturschwachen ländlichen Räumen gegenüber.

Er plädiert deshalb für eine Verteilung von Flüchtlingen eher aufs Land in Schrumpfungsregionen (vor allem von Familien), um Infrastruktur dort zu halten (Schulen, Kindergärten etc.) und weil dort Integration auch einfacher gelingt. Zudem lassen sich so Konflikte zwischen Flüchtlingen und Einheimischen bei der Frage „Wer bekommt den knappen, bezahlbaren Wohnraum?“ minimieren.

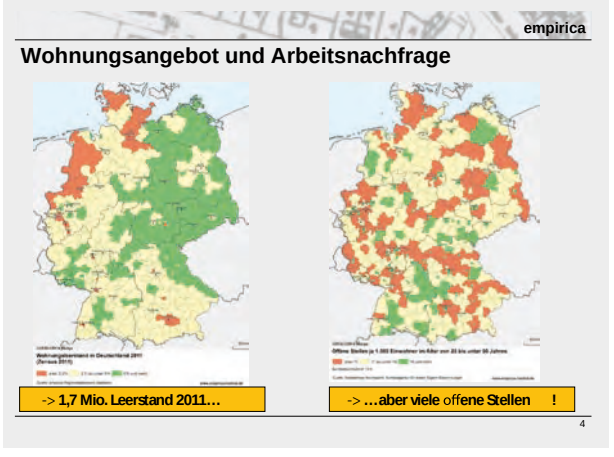
Dr. Braun befürwortet daher nachdrücklich eine gezielte befristete Wohnortzuweisung und erläutert am Beispiel der Erfahrungen mit den Spätaussiedlern, dass dies auch nachhaltige Wirkungen zeitigen kann: Viele verblieben dauerhaft an dem zugewiesenen Wohnort. Und selbst wenn die Flüchtlinge nach Ablauf der Pflicht sofort in die Städte mit knappen Wohnungsmärkten umziehen, hätten wir immerhin 2-3 Jahre Zeit gewonnen, um dort den Wohnungsbau zu beschleunigen und die Knappheit sowie damit verbundene Konflikte zu verringern.

> „Zuwanderer sollten möglichst so untergebracht werden, dass sowohl die Wohnqualität möglichst hoch, die Kosten dafür möglichst niedrig und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration möglichst gut gestaltet werden. Insbesondere Familien können „auf dem Land“ schneller integriert werden, günstig(er) im Leerstand unterkommen sowie die Schließung von Kitas und Schulen verhindern - der Staat muss deswegen lenkend eingreifen. Eine befristete Wohnortzuweisung ist auch ein moralisches Recht und eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft, um Kosten zu sparen und Lasten und Nutzen gerecht zu verteilen.“

Dr. Reiner Braun, empirica (Foto: Institut Raum & Energie)



Präsentation Dr. Reiner Braun



Präsentation Dr. Reiner Braun

Daseinsvorsorgeinfrastruktur nutzen und anpassen

Prof. Dr. Dehne von der Hochschule Neubrandenburg betont vor allem drei Punkte:

1. Man muss bei allen Überlegungen die Vielfalt des ländlichen Raums (auch der Denkmuster und der nach Bundesländern unterschiedlichen Rahmenbedingungen) beachten. Nicht jede ländliche Gemeinde hat die Voraussetzungen für die Integration von Flüchtlingen. Die zentralen Orte und kleinen Städte müssen eine besondere Rolle spielen, nach dem Motto „Groß genug für Infrastruktur, klein genug für Integration!“
2. Neben einer meist dezentralen Wohnraumversorgung sind die drei großen Themen der Daseinsvorsorge: Kitas, Schulen und Mobilität. Bei allen ergeben sich erhebliche Wechselwirkungen zur Integration von Flüchtlingen.
3. Wir agieren aktuell teilweise auf der Grundlage eines „nur gefühlten Wissens“ und müssen das auch. Die kommunale und regionale Daseinsvorsorgeplanung muss sich stärker als bisher auf diese Unsicherheiten einstellen und anpassungsfähige Strategien und Versorgungskonzepte entwickeln, einschließlich temporärer baulicher Versorgung.

Prof. Dr. Peter Dehne, Hochschule Neubrandenburg (Foto: Institut Raum & Energie)

Interview mit Prof. Dr. Dehne

Frage: Sie betonen die erheblichen Unsicherheiten bezüglich der räumlichen Entwicklung. Wie sollte man damit planerisch umgehen?

Prof. Dr. Dehne: Wir haben uns in den letzten Jahren sehr viel mit den Folgen des demografischen und gesellschaftlichen Wandels beschäftigt. Planung unter Schrumpfungsbedingungen ist zu einem neuen Paradigma für viele Städte, Gemeinden und Regionen geworden. Nun hat sich, nicht nur durch die Zuwanderung der Flüchtlinge, die Lage verändert. Das zeigt, dass wir uns in der Stadt- und Regionalplanung wieder bewusst werden müssen, dass wir immer mit unvollständigen Informationen und Unsicherheiten arbeiten. Deshalb sind die laufende Raumbeobachtung (des BBSR) und die Analyse von sozioökonomischen und ökologischen Daten so wichtig. Nur so kann die Planung Veränderungen frühzeitig erkennen und flexibel reagieren. Aber auch hinsichtlich der planerischen Ziele, Strategien und rechtlichen Festsetzungen müssen wir uns wieder stärker bewusst werden, dass diese nicht in Stein gemeißelt sein dürfen. Gleichwohl brauchen wir natürlich eine Orientierung und müssen wissen, wo wir hinwollen bei der Raumentwicklung. Es geht also um eine strategische Planung. Das heißt, Veränderungen und das Verhalten der Menschen im Raum zu beobachten und zu berücksichtigen. Für die Raumordnung könnte es z. B. bedeuten, raumordnerische Ziele bewusst zeitlich zu begrenzen und unter einen Überprüfungsvorbehalt zu stellen, rahmensetzende Ziele mit raumordnerischen Verträgen zu verbinden oder noch stärker die

Verbindung von ordnungsrechtlicher Lenkung und informeller, kooperativer Raumentwickung zu suchen.

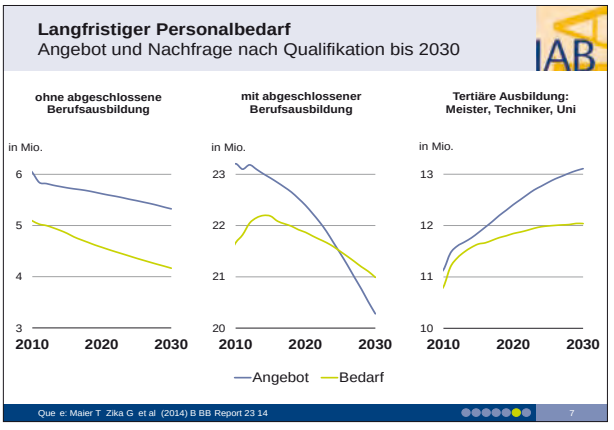
Frage: Zuwanderung wird als Chance für ländliche Räume thematisiert. Darf man das so pauschal sehen oder muss differenziert werden?

Prof. Dr. Dehne: Ich glaube schon, dass die Zuwanderung eine Chance für die peripheren ländlichen Regionen sein kann. Ihre Stärke ist die Nähe und Überschaubarkeit, die, wenn es gut läuft, die Integration und Einbettung der neuen Mitbürger in die Gesellschaft erleichtern kann. Dies gilt vor allem für Familien. Es gilt aber nur dort, wo auch Versorgung vor Ort und Arbeitsplätze in erreichbarer Nähe sind. Das sind die Klein- und Mittelstädte mit Nahversorgung, ärztlicher Versorgung, Schulen und Kitas. Es sind diejenigen Orte im ländlichen Raum, für die das Motto gilt: „Groß genug für Infrastruktur und klein genug für Integration!“ Das bedeutet aber auch, dass Politik und Planung Wege finden müssen, diese Zentren im ländlichen Raum zu stärken und bei der Integration der Zuwanderer zu unterstützen.

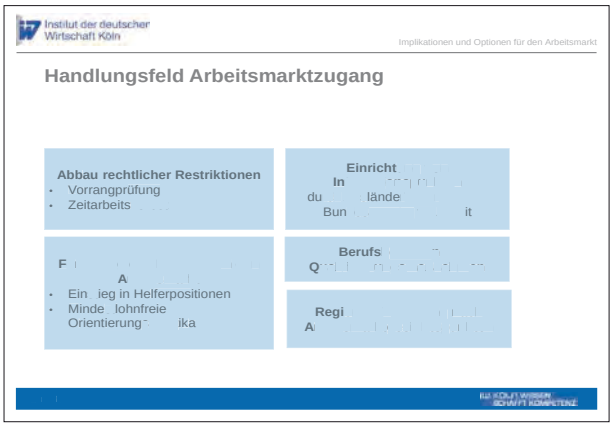
Implikationen und Optionen für den Arbeitsmarkt

Dr. Alexander Kubis vom IAB Nürnberg und Anja Katrin Orth vom IW Köln machen vier Implikationen sehr deutlich.

1. Die Flüchtlinge konzentrieren sich vor allem auf Ballungszentren und Großstädte. Dies hat viel mit der Erstzuweisung zu tun, spiegelt sich aber auch im eigenen Wanderungsverhalten. Dieses wiederum ist weniger durch den Blick auf den Arbeitsmarkt als durch die Suche nach einem bereits durch Migration geprägten Umfeld motiviert.
2. Der Arbeitsmarkt braucht weder mehr Akademiker noch ungelernte Kräfte. Gesucht werden Facharbeiter und Menschen für auch einfachere Berufe, aber immer mit Ausbildung. Damit sind Flüchtlinge mit entsprechender Qualifikation oder Ausbildungsbereitschaft eine Chance für den Standort.
3. Das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau bei den Flüchtlingen ist jedoch überwiegend sehr gering. Dies erschwert eine kurzfristige Eingliederung erheblich.
4. Eine Integration mit positiven Wirkungen für den Arbeitsmarkt erfordert enorme Anstrengungen im Ausbildungssektor, beginnend mit der Sprachausbildung.



Präsentation Dr. Alexander Kubis



Präsentation Anja Katrin Orth

Interview mit Dr. Alexander Kubis

Frage: Sie sagen, dass wir künftig vor allem Arbeitskräfte in einfachen Ausbildungsberufen brauchen. Ist das nicht eine besondere Chance für eine gezielte Ausbildungsförderung und Integration?

Dr. Kubis: Die demografische Situation verändert sich derzeit erheblich. Lange Zeit verließen die in den beiden Weltkriegen dezimierten Jahrgänge altersbedingt den Arbeitsmarkt. Doch nun stehen die geburtenstarken Nachkriegskohorten vor ihrer Rentenphase, und so kommt es zu einem steigenden Ersatzbedarf der Betriebe. Gleichzeitig führt die hohe Nettozuwanderung aus dem Ausland aktuell dazu, dass derzeit das Erwerbspersonenpotenzial sogar steigt. Auch die aktuelle Flüchtlingszuwanderung bringt Potenziale für den Arbeitsmarkt, vor allem mittel- bis langfristig. Wenn es uns gelingt, die Flüchtlinge gut zu integrieren – dazu gehören natürlich erst einmal Investitionen in Sprachkurse und Qualifizierungsangebote -, dann ist das hilfreich, um den demografischen Wandel in unserem Land erfolgreich zu bewältigen. Sollte ein Großteil der aktuell Zugewanderten langfristig in Deutschland sesshaft werden, ist deren Einfluss auf das potenzielle Arbeitskräfteangebot in Deutschland erheblich. Bei vielen Flüchtlingen zeichnet sich allerdings ab, dass ihre beruflichen Qualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt noch nicht ausreichen. Für die Integration in den Arbeitsmarkt werden Staat, Betriebe und natürlich die Flüchtlinge selbst daher erhebliche Qualifikationsanstrengungen aufbringen müssen.

Die langfristigen Prognosen des IAB und des BIBB zu Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zeigen hierzu, dass Arbeitskräfte zunehmend in den Tätigkeitsfeldern mit Berufsausbildung knapp werden könnten. Bei einfachen Helfertätigkeiten sowie im akademischen Bereich wird sich die Bewerberlage aus Sicht der Betriebe hingegen wahrscheinlich weniger angespannt darstellen. Die Langfristprognosen bestätigen also, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung bei Flüchtlingen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit gute Chancen für ihre künftige Arbeitsmarktintegration bieten.

Frage: Sie sagen auch, wir brauchen keine halblegalen Jobs. Wäre es nicht eine staatliche Aufgabe, die legale Erbringung offenbar nachgefragter Leistungen zu ermöglichen?

Dr. Kubis: Im Hinblick auf die Integration der Flüchtlinge in unsere Gesellschaft, aber auch im Hinblick auf die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland, ist eine möglichst frühzeitige Integration von Flüchtlingen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen ein wichtiges Ziel. So kann es auch gelingen, die bestehenden sozialen Lasten der Gesellschaft gemeinsam zu schultern. Die staatlichen Akteure wie die Kommunen, das BAMF, die Bundesagentur für Arbeit, aber auch viele freiwillige und ehrenamtliche Helfer unternehmen erhebliche Anstrengungen, damit die Integration gelingt. Von herausragender Bedeutung ist natürlich das Erlernen der deutschen Sprache durch die Flüchtlinge, sonst wird keine dauerhafte und existenzsichernde Beschäftigung gelingen. Ein-Euro-Jobs können übergangsweise helfen, dass die Flüchtlinge nicht beschäftigungslos bleiben, solange die Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb der Möglichkeiten liegt. Das Hauptaugenmerk sollte aber klar bei den Qualifizierungsangeboten liegen. Damit werden stabile und existenzsichernde Arbeitsverhältnisse erreichbar, und das ist für die Flüchtlinge selbst wie für die Finanzierung unseres Sozialstaats entscheidend.

Dr. Alexander Kubis, IAB Nürnberg (Foto: Institut Raum & Energie)

Interview mit Anja Katrin Orth

Frage: Sie erklären uns, dass Flüchtlinge ein anderes Wanderungsverhalten haben als Erwerbszuwanderer. Können Sie das näher erläutern?

Orth: Grundsätzlich gibt es sogenannte Push- und Pull-Faktoren, die Menschen dazu bewegen, von einem Ort zum anderen zu wandern. Dementsprechend sollte die Lage am Arbeitsmarkt einen großen Einfluss auf die Wahl der Zielregion von Zuwanderern haben. So hängt das zukünftige Einkommen von Migranten maßgeblich von dem Lohnniveau und der Wahrscheinlichkeit, eine Arbeit zu finden, ab.

Anja Katrin Orth, IW Köln (Foto: Institut Raum & Energie)

Hier zeigt sich ein entscheidender Unterschied zwischen Erwerbsmigranten und geflüchteten Personen. Bei Erwerbsmigranten muss das Einkommen vor der Einreise grundsätzlich schon mit einem Arbeitsvertrag gesichert sein. Dementsprechend ist die Zielortwahl eng an die regionale Arbeitsmarktsituation geknüpft. Neuzuwanderer aus der EU und auch die Erwerbsmigranten aus Drittstaaten konzentrieren sich stark auf die süddeutschen Bundesländer und kommen damit vor allem den Regionen zugute, in denen ein hoher Fachkräftebedarf besteht.

Geflüchtete Personen haben nach ihrer Anerkennung bei Bedarf einen Anspruch auf Sozialleistungen. Deshalb ist die Verfügbarkeit einer geeigneten Stelle kein primäres Entscheidungskriterium für die Wohnortwahl. Sie ziehen vielmehr in die Regionen, in denen schon Familienangehörige oder Freunde aus ihrem Herkunftsland leben. Bei Betrachtung der regionalen Verteilung wird dies deutlich. So lassen sich anerkannte Flüchtlinge oft in Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen, insbesondere im stark migrantisch geprägten Ruhrgebiet, nieder. Diese Verteilung spiegelt somit nicht die Perspektiven am Arbeitsmarkt wider.

Frage: Bedeutet dies, dass Flüchtlinge dahin ziehen (wollen), wo eigentlich keine Arbeitsplätze zur Verfügung stehen? Ist dies auch auf mangelnde Information zurückzuführen?

Orth: Größtenteils orientieren sich anerkannte Flüchtlinge bei ihrer Zielortwahl nicht an Arbeitsmarktperspektiven. Wenn der Lebensunterhalt zunächst noch durch den Bezug von Sozialleistungen gesichert werden kann, erlangen Migrantennetzwerke und insbesondere Personen aus demselben Herkunftsland eine stärkere Bedeutung. Migrantennetzwerke können zuwanderungsinteressierte Personen mit Informationen über das Zielland versorgen und ihnen helfen, vor Ort erste Kontakte zu knüpfen. Dies erleichtert die Eingewöhnung vor Ort und ist besonders wichtig für Migranten, die die Sprache im Zielland noch nicht vollständig beherrschen.

Diskussion mit den Referenten und dem Plenum

In der gemeinsamen Diskussion der Referenten mit dem Plenum werden unter Moderation von Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie, folgende Punkte nochmals akzentuiert:

Wohnortzuweisung

Der Königsteiner Schlüssel funktioniert nicht mehr. Die Großstädte sowie die strukturschwachen ländlichen Räume scheinen überfordert zu sein. Andererseits findet sich zumindest in letzteren Räumen ein großes Potenzial an Wohnungsleerstand. Ein Umdenken ist erforderlich und die Möglichkeit einer zumindest zeitweiligen Wohnortpflicht ist zu prüfen.

„Weisung" allein führt aber nicht zur Integration. Entscheidend sind letztlich Integrationsbereitschaft und –fähigkeit. Dafür müssen geeignete Strukturen und Integrationskonzepte unterstützt werden. Große Bedeutung hat dabei die Kommunikation guter Beispiele. Was brauchen die Menschen vor Ort? Was wünschen die Flüchtlinge? Wie kommt man an privaten leeren Wohnraum? Wie sichert man Mobilität und Teilhabe am soziokulturellen Leben? Dies gilt gerade auch für ländliche Räume, wo vor allem die Zentren gestärkt werden müssen. Es müssen Anreize geschaffen und die Kommunen gezielt beim Ausbau ihrer Integrationspotenziale, also insbesondere der Schaffung geeigneter Angebote für Wohnen und Ausbildung, unterstützt werden, um Flüchtlinge aufzunehmen. Fördermittel sollten die Regionen explizit fördern, die an sich über geringere Integrationspotenziale verfügen, damit sie über zusätzliche Angebote in den Themen Arbeiten, Wohnen und Freizeit attraktiver werden.

Ausbildung und Arbeitsmarkt

Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeitsplätze müssen bei der Verteilung mitgedacht werden. Eine schnelle und frühzeitige Qualifikationsfeststellung ist deshalb elementar für eine belastbare Wohnortzuweisung und die Integration in den Arbeitsmarkt. Parallel müssen offene Stellen, die teilweise gar nicht mehr gemeldet werden, wieder besser erfasst werden.

Dr. Steffen Maretzke, Antonia Milbert, Dr. Reiner Braun, Dr. Alexander Kubis, Anja Katrin Orth, Katrin Fahrenkrug (Institut Raum & Energie), Prof. Dr. Peter Dehne (Foto: Institut Raum & Energie)

Integration gestalten – regionale und kommunale Praxis

In diesem Diskussionsblock ging es darum, anhand von ausgewählten Beispielen aus der regionalen und kommunalen Praxis Handlungserfordernisse und Chancen vor allem auch aus Sicht ländlicher Teilräume zu beleuchten. Leitfragen waren:

- Vor welchen besonderen Herausforderungen stehen die Regionen und vor allem auch ländliche Teilräume?
- Haben einzelne Regionen die Möglichkeit, aus der Integration von Flüchtlingen Chancen für die eigene Entwicklung (beim Arbeitsmarkt, bei der Infrastrukturauslastung o. a.) abzuleiten?
- Welche kooperativen Handlungsoptionen können genutzt werden?
- Müssten Raumordnung und Regionalplanung zusätzliche Impulse geben?
- Welche Rahmenbedingungen sollten geändert werden, um die regionalen Spielräume zu verbessern?

Die Beispiele und die Diskussion machten deutlich, dass Kommunen im ländlichen Raum mit der Zuwanderung von Flüchtlingen nicht unerhebliche Chancen verbinden. Aus den Beispielen wurde auch erkennbar, dass in kleineren (aber dennoch infrastrukturell angemessen ausgestatteten) ländlichen Kommunen dezentrale Unterbringung, individuelle Betreuung und damit Integration begünstigt werden. Ohne gezielte Maßnahmen insbesondere bei der Förderung von Angeboten für Wohnen, Ausbildung und Arbeitsplätze wird sich dies aber nicht auswirken können - die Flüchtlinge werden sich nach ihrer Anerkennung in Richtung Großstädte und Wachstumsregionen orientieren.

Integration durch gemeinsame Bildung (Quelle: Christopher Futcher/istock.com)

Dezentrale Unterbringung im Landkreis Coburg

Martina Berger, Leiterin Stabstelle Kreisentwicklung, Landkreis Coburg, erläutert Konzept, Prozess und Vorteile der interkommunal abgestimmten, dezentralen Unterbringung im Landkreis Coburg.

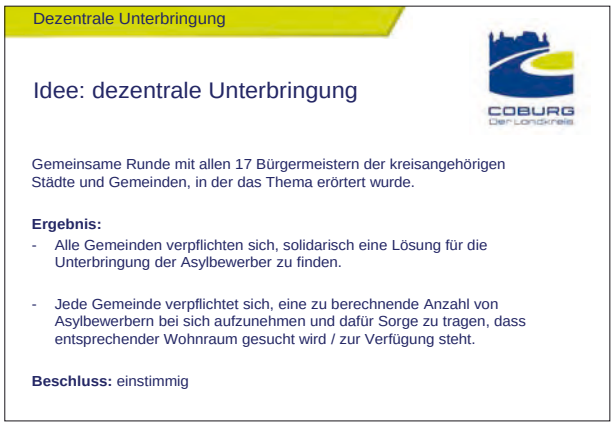
Die Ausgangserkenntnis war, dass die kleinen Kommunen einerseits zwar Potenziale in dem Flüchtlingszuzug erkennen, sich (und ihre Bürgerinnen und Bürger) andererseits aber überfordert sehen, wenn viele Flüchtlinge in großen Unterkünften untergebracht werden sollen. Aus diesem Widerspruch entstand das Konzept einer interkommunal abgestimmten, dezentralen Unterbringung in (privaten) Einzelwohnungen.

Dieses Konzept wurde von 17 Bürgermeistern einstimmig beschlossen. Die Flüchtlinge wurden nach einem Einwohnerschlüssel verteilt. Jede Kommune stellte den erforderlichen Wohnraum zur Verfügung (was durch die Leerstandssituation fraglos befördert wurde). Das dezentrale Konzept befördert maßgeblich die Möglichkeiten der ehrenamtlichen Integrationsarbeit. Die Region verspricht sich eine deutliche Stärkung der regionalen Ökonomie und Stabilisierung der Daseinsvorsorgeinfrastruktur.

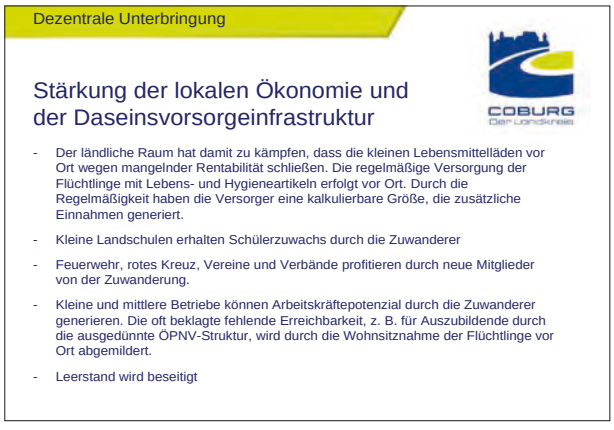
„Integration findet vor Ort statt. Gerade das identitätsstiftende Lokale der kleinen und mittleren Städte und Gemeinden bietet zahlreiche Ansatzpunkte für eine gelingende Integration, wenn die sich sowohl für die Herkunftsbevölkerung als auch für die Zuwanderer ergebenden Potenziale erkannt, öffentlich gemacht und verantwortungsgemeinschaftlich ausgeschöpft werden."

Martina Berger, Leiterin Stabstelle Kreisentwicklung, Landkreis Coburg (Foto: Institut Raum & Energie)

Präsentation Martina Berger



Präsentation Martina Berger



Präsentation Martina Berger

Regionale Optionen kooperativ erschließen

Thomas Alber, Bürgermeister der Stadt Rosbach (Hessen), skizziert für die interkommunale Kooperation Hirzenhain, Wöllstadt, Rockenberg und Rosbach folgende Ausgangslage: Bei bestehender Wohnungsknappheit in Rosbach hätte die Gemeinde zur Unterbringung von Flüchtlingen eine größere Gemeinschaftsunterkunft schaffen müssen, während bei Nachbargemeinden im Umland Leerstand vorhanden war. Zugleich bestand bei der Kommunalpolitik der Eindruck, dass die Unterbringung in einer großen Gemeinschaftsunterkunft wenig zur Integration und einem gedeihlichen sozialen Miteinander beiträgt.

> „Ziel war deshalb Aufnahme, Leben und Wohnen der Flüchtlinge in kleinen Strukturen, und zwar Wohnen und Teilhabe in Wohngebieten, denn die Lagerhalle ist ein stummer Nachbar."

Als Initialzündung mieteten die Kommunen Wohnungen an (als gutes Beispiel vorangehen), dann folgten auch private Vermieter.

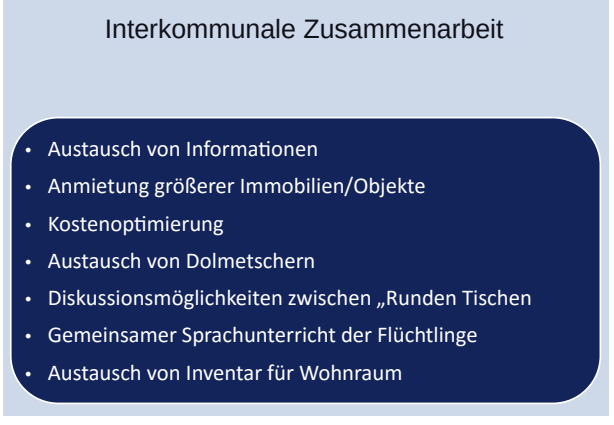
Die Kooperation bei der Wohnungsversorgung wurde flankiert durch eine ressourcenoptimierende Kooperation u. a. beim Sprachunterricht, beim Austausch von Dolmetschern und bei der Inventarbeschaffung.

Geschultert wurden die Aufgaben ohne zusätzliches Personal.

> „Der Umgang mit den Flüchtlingen ist Chefsache und hat oberste Priorität, auch unter Hintanstellung anderer Aufgaben."

Thomas Alber, Bürgermeister der Stadt Rosbach (Hessen) (Foto: Institut Raum & Energie)

Präsentation Thomas Alber



Präsentation Thomas Alber

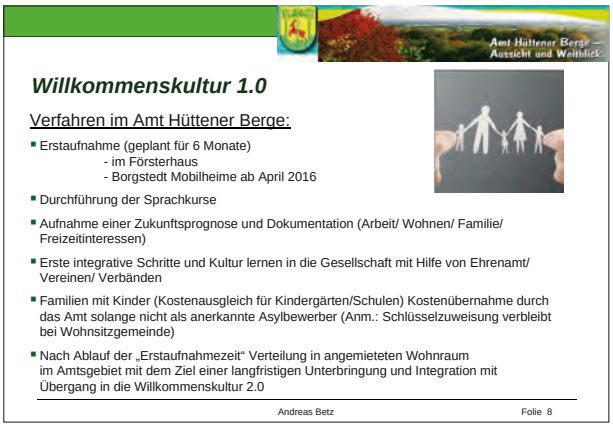
Neue Vitalität für ländliche Kommunen

Andreas Betz, Amtsdirektor des Amtes Hüttener Berge, sieht in der Integration von Flüchtlingen eine große Chance, die negativen Folgen des demografischen Wandels zu minimieren.

Das kooperativ von der Amtsverwaltung und ehrenamtlich Tätigen verfolgte Ziel ist deshalb klar: Es soll ein langfristiger Verbleib der Asylanten in den Gemeinden erreicht werden! Das Amt Hüttener Berge geht dabei nach einem zweistufigen Verfahren vor:

In der ersten Stufe erfolgt für sechs Monate die Erstunterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft Försterhaus. In dieser Zeit werden unter hohem ehrenamtlichen Einsatz erste Integrationsschritte realisiert: Sprachunterricht, Einführung in das kulturelle Zusammenleben (auch Vermittlung von Werten wie Pünktlichkeit, Verlässlichkeit) und Erarbeitung einer „Zukunftsprognose". In der zweiten Stufe erfolgt dann die Vermittlung in angemieteten Wohnraum im Amtsgebiet mit dem Ziel der langfristigen Integration.

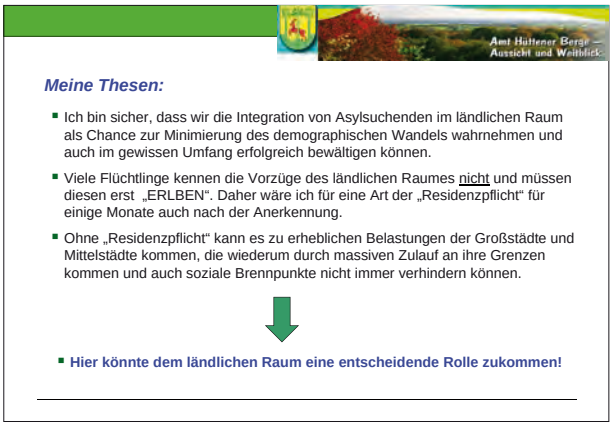
„Wir sollten die Integration von Asylsuchenden im ländlichen Raum als Chance zur Minimierung des demografischen Wandels wahrnehmen und können dies auch in gewissem Umfang erfolgreich schaffen. Viele Flüchtlinge kennen die Vorzüge des ländlichen Raumes nicht und müssen diesen erst ‚ERLEBEN'."



Präsentation Andreas Betz

Präsentation Andreas Betz

Andreas Betz, Amtsdirektor des Amtes Hüttener Berge (Foto: Institut Raum & Energie)



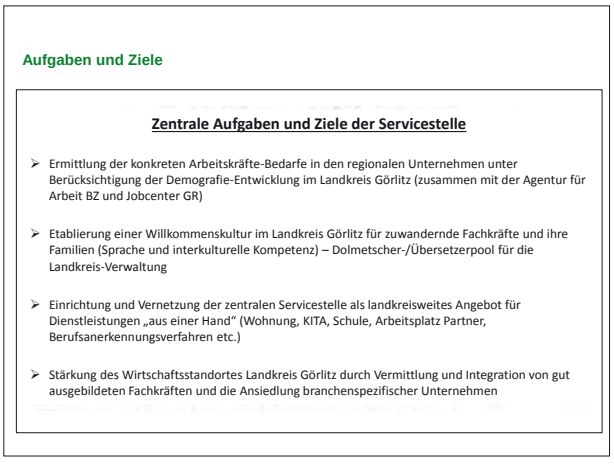
Präsentation Andreas Betz

Servicestelle für ausländische Fachkräfte im Landkreis Görlitz

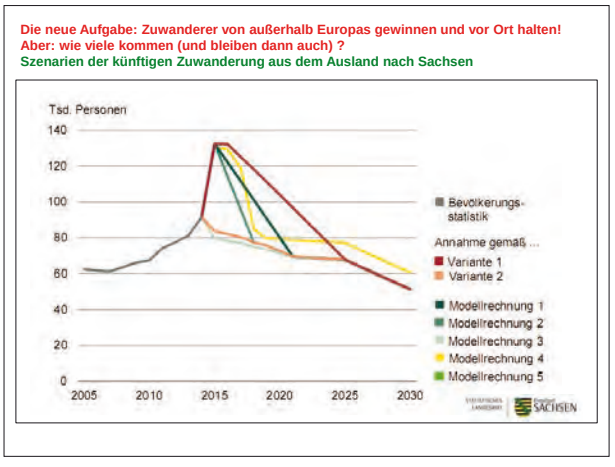
Dr. Ludwig Scharmann, Sächsisches Staatsministerium des Innern, erläutert die Aufgaben und Chancen für ländliche Räume am Beispiel der Servicestelle für ausländische Fachkräfte im Landkreis Görlitz. Das nachfolgend dokumentierte Kurzinterview konkretisiert diese Fragen nochmals.

Dr. Ludwig Scharmann, Sächsisches Staatsministerium des Innern (Foto: Institut Raum & Energie)

Präsentation Dr. Ludwig Scharmann



Präsentation Dr. Ludwig Scharmann



Präsentation Dr. Ludwig Scharmann

Interview mit Dr. Ludwig Scharmann

Frage: Vor welchen besonderen Herausforderungen stehen (Ihre) Regionen und vor allem auch ländliche Teilräume?

Dr. Scharmann: Der seit über 50 Jahren, insbesondere aber seit 1989/1990 für Sachsen festzustellende Bevölkerungsverlust wird sich bis 2030 voraussichtlich stark verlangsamen. Gegenüber heute ist nur noch mit einem marginalen Rückgang in der Größenordnung von insgesamt zwischen gut 1 und 5 % zu rechnen. Diese vergleichsweise positive Entwicklung – aktuell ist sogar ein leichtes Wachstum festzustellen - ist allerdings allein auf die weiterhin zu erwartenden Bevölkerungsgewinne der Großstädte Leipzig und Dresden zurückzuführen. Für alle Landkreise sowie für die Stadt Chemnitz werden auch künftig weitere Bevölkerungsverluste kalkuliert. Besondere räumliche Schwerpunkte sind die Regionen in Ostsachsen (Görlitz und Bautzen) sowie das Erzgebirge. In zahlreichen Gemeinden dieser ländlichen Regionen werden dann nur noch halb so viele Menschen wohnen wie 1990. Hinzu kommt eine hohe Intensität der demografischen Alterung, die mit einem Durchschnittsalter von durchgängig über 51 Jahre wesentlich über dem Wert der Verdichtungsräume von gut 45 Jahre liegen wird. Neben der erforderlichen Anpassung der Infrastruktur an eine geringer werdende Gesamtbevölkerung ist v. a. der Rückgang der wirtschaftlich aktiven Altersjahrgänge gravierend. Dieser Verlust ist auch durch Zuwanderung aus anderen Regionen Sachsens oder Deutschlands nicht annähernd auszugleichen.

Frage: Haben einzelne Regionen (haben Sie) die Möglichkeit, aus der Integration von Flüchtlingen Chancen für die eigene Entwicklung (beim Arbeitsmarkt, bei der Infrastrukturauslastung o. a.) abzuleiten?

Dr. Scharmann: Die Option der Zuwanderung aus dem Ausland haben einige der peripheren ländlichen Regionen Sachsens schon seit einiger Zeit erkannt. Allerdings waren Strategien zur Fachkräftegewinnung bislang neben Orientierung auf Rückkehrwillige ausschließlich auf die benachbarten Grenzregionen Polens und Tschechiens gerichtet. Diese Erfahrungen können und werden nunmehr auch für (zugewiesene) Flüchtlinge genutzt. Ein herausragendes Modellvorhaben ist das aus Mitteln der Regionalentwicklung geförderte Projekt „Sächsisches Migrationszentrum“ in der ostsächsischen Kleinstadt Reichenbach/O.L. Mit „Paket“-Angeboten für Wohnraum-, Bildungs- und Arbeitsvermittlung sollen insbesondere für Familien Anreize zum dauerhaften Bleiben „vor Ort“ gesetzt werden. Dabei gilt es, diese Angebote vor einer meist beabsichtigten Umsiedlung der Zuwanderer in die großstädtischen Verdichtungsräume wirksam werden zu lassen.

Frage: Welche kooperativen Handlungsoptionen sehen (und nutzen) Sie?

Dr. Scharmann: Voraussetzung für die Angebote ist ein gut funktionierendes, überschaubares Netzwerk von Kooperationspartnern der lokalen Akteure in Bildung, Verwaltung und Wirtschaft sowie eine personell adäquat ausgestattete Serviceeinrichtung vor Ort.

Steuern, aber wie? Was kann die Raumordnung leisten?

In diesem abschließenden Diskussionsblock diskutierten Dr. Steffen Maretzke, Bunsesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Dr. Stefan Köhler, 1. Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen und Vertreter des Beirats für Raumentwicklung, Torsten Wendt, Landrat Kreis Steinburg und Leiter der AG Siedlungsentwicklung der Metropolregion Hamburg, sowie Christoph van Gemmeren von der Bezirksregierung Düsseldorf mit Dr. Michael Melzer, Institut Raum & Energie, und dem Plenum Steuerungsaufgaben und Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung. Zentrale Leitfragen dabei waren:

- In welchen inhaltlichen Bereichen und welchen Raumtypen ergeben sich die bedeutsamsten Einflüsse des Zustroms von Flüchtlingen auf die Raumentwicklung?
- Bei welchen von diesen Entwicklungen erscheint eine Steuerung möglich und erforderlich?
- Welchen Beitrag können Raumordnung und Regionalplanung leisten?
- In welchen Punkten muss möglicherweise das Instrumentarium angepasst oder ergänzt werden?

Die Runde geht einvernehmlich – wie schon die Referenten in Block 1 – davon aus, dass die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel zwar unbefriedigend ist, dass eine veränderte Erstzuteilung alleine aber den Zuwanderungsdruck auf Ballungszentren und Großstädte nicht beheben können wird.

Dr. Stefan Köhler, Landrat Torsten Wendt, Christoph van Gemmeren, Dr. Michael Melzer (Foto: Institut Raum & Energie)

Dr. Steffen Maretzke, Dr. Stefan Köhler, Landrat Torsten Wendt (Foto: Institut Raum & Energie)

Deshalb ist eine Doppelstrategie erforderlich. Die Erstzuteilung sollte angepasst werden, Flüchtlinge gleichmäßig auf Stadt und Land verteilt werden. Vor allem aber sollten Wachstums- wie Schrumpfungsräume mit ihren unterschiedlichen Rahmenbedingungen gleichermaßen fit gemacht werden für die anstehenden Herausforderungen. Dabei brauchen ländliche Regionen andere Modelle als Ballungszentren. Strukturschwache ländliche Räume brauchen Förderung bei der Entwicklung ihrer Integrationspotenziale. Städte benötigen Unterstützung bei der Bewältigung zusätzlicher Belastungen.

> „Konkrete Wanderungsbewegungen sind bei einer rechtlich möglichen Freizügigkeit im Bundesgebiet praktisch nicht (mehr) steuerbar."
> Torsten Wendt, Landrat Kreis Steinburg

Der „Zustrom von Flüchtlingen" macht grundsätzliche Probleme der Steuerung der Raumentwicklung deutlich:

- Die Polarisierung von Wachstums- und Schrumpfungsregionen gab es auch schon ohne Flüchtlinge.
- Der Wohnungsbau und vor allem der soziale Wohnungsbau wurden gefährlich vernachlässigt. Das rächt sich jetzt.
- Innenentwicklung hat noch immer nicht den nötigen Stellenwert.
- Es fehlen Instrumente zur Aktivierung „bewussten" Leerstandes.

In der Diskussion mit dem Plenum kommt die Frage auf, ob die Situation es erfordert, Ziele der Raumordnung wie „Flächennull“ zu überdenken. Die Runde kommt einvernehmlich zu der Antwort, dass der Zustrom von Flüchtlingen kein Anlass sein darf, wichtige Ziele aufzugeben. Raumordnung muss nicht neu erfunden, sondern konsequent betrieben werden. Dies beinhaltet immer auch Flexibilität bei der Anpassung an Herausforderungen. Wichtig ist die Nutzung bewährter Instrumente wie Stadt-Umland-Kooperationen oder Anbindung der Siedlungsentwicklung an den ÖPNV.

„Die Regionalplanung muss ganz simpel ‚regionalplanerisch tätig werden‘ und Siedlungsplanung machen; auch wenn sich das sehr technokratisch anhört, braucht es das aktuell zumindest in den Regionen, die nicht über exorbitante Flächenreserven verfügen. Es müssen Dichte als Thema gesetzt und regionale Wohnbaulandkonzepte initiiert und koordiniert werden. Für Kommunen, die sich in ihrer kommoden Situation an der Siedlungsentwicklung nicht ausreichend beteiligen, müssen entsprechende Anreize oder Instrumente verfügbar sein.“
Christoph van Gemmeren, Bezirksregierung Düsseldorf

Dr. Köhler als Vertreter des Beirats für Raumentwicklung beim BMVI plädiert dafür, Modelle über das bewährte Instrument MORO zu erproben und zu unterstützen.

Im Rahmen der Regionalentwicklung werden dem schwach strukturierten und peripher gelegenen ländlichen Raum infolge der Flüchtlinge bzw. der Migration oft Entwicklungschancen prophezeit. Ohne gezielte Maßnahmen wird dies aber nicht eintreten, die Flüchtlinge werden sich nach ihrer Anerkennung in Richtung Großstädte und Wachstumsregionen orientieren. Erforderlich sind gezielte Maßnahmen und die Förderung von Modellprojekten, z. B. in Form von MORO-Projekten. Durch die Anschlussunterbringung wird der Wohnraumengpass in den Städten und Wachstumsregionen immer größer. Insbesondere bezahlbarer Wohnraum wird ein immer knapperes Gut. Nicht nur die Städte, sondern auch die Träger der Regionalplanung müssen damit umgehen. Die jeweiligen „Instrumentenkästen“ sind zumindest teilräumlich und temporär zu überarbeiten bzw. mit Ausnahmeregelungen zu versehen.
Dr. Stefan Köhler, 1. Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen und Vertreter des Beirats für Raumentwicklung

Torsten Wendt, Landrat Kreis Steinburg (Foto: Institut Raum & Energie)

Dr. Stefan Köhler, 1. Bürgermeister der Stadt Friedrichshafen, Beirat für Raumentwicklung beim BMVI (Foto: Institut Raum & Energie)

Christoph van Gemmeren, Bezirksregierung Düsseldorf (Foto: Institut Raum & Energie)

Botschaften zur Diskussion

Folgende Botschaften werden auf Basis der laufenden Raumbeobachtung des BBSR, der Empfehlungen der Referenten und der Ergebnisse der Diskussion abgeleitet:

1. Viele Regionen brauchen Wanderungsgewinne zur Stabilisierung ihrer demografischen Situation, sonst gäbe es schon heute wesentlich mehr Schrumpfungsregionen.

2. Zuwanderer sollten möglichst so untergebracht werden, dass sowohl die Wohnqualität möglichst hoch, die Kosten dafür möglichst niedrig und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration möglichst gut gestaltet werden.

3. Nicht alle Regionen partizipieren gleichermaßen an den Außen- und/oder Binnenwanderungen. Der Großteil der Zuwanderung geht in die wirtschaftsstarken Zentren des Landes. So realisieren strukturstarke städtische und ländliche Regionen in der Regel überdurchschnittliche Außen- und Binnenwanderungsgewinne, während strukturschwächere nur unterdurchschnittlich an den Außenwanderungsgewinnen partizipieren und Binnenwanderungsverluste erleben. Es ist zu erwarten, dass strukturschwächere Regionen für Flüchtlinge weniger attraktiv sind, sodass diese Regionen nach der Erstverteilung auch bei den Flüchtlingen ungünstigere Binnenwanderungsbilanzen zu erwarten haben, falls sich nichts an den aktuellen Rahmenbedingungen der Binnenwanderung ändert.

4. Die Regionalstruktur der Binnen- und Außenwanderungen weist eine hohe Konstanz auf. Allerdings realisieren immer weniger Kreise Außen- und/oder Binnenwanderungsgewinne. Im Ergebnis dieser Konzentrationsprozesse verstärken sich auch die regionalen Disparitäten demografischer Entwicklung.

5. Es kann unterstellt werden, dass viele Flüchtlinge in wachstumsstarken Verdichtungsräumen und in Räumen mit starker ethnischer Durchmischung ihren Wohnsitz nehmen wollen. Das stellt gerade diese Räume vor extrem große Herausforderungen – es darf nicht zur Segregation und Bildung von ethnisch einseitig geprägten Quartieren kommen.

6. Binnenwanderungsbewegungen sind bei einer rechtlich möglichen Freizügigkeit im Bundesgebiet unmittelbar kaum steuerbar, sofern nicht eine zumindest befristete Residenzpflicht praktiziert wird. Ansonsten ist eine Einflussnahme nur bei der Erstverteilung und mittelbar daran anschließend über gute Vor-Ort-Integration möglich.

7. Integration findet vor Ort statt. Dies betrifft u. a. Spracherwerb und –förderung, Integration in die schulische und berufliche Bildung sowie den Arbeitsmarkt. Gerade das identitätsstiftende Lokale der kleinen und mittleren Städte und Gemeinden bietet zahlreiche Ansatzpunkte für eine gelingende Integration, wenn die sich sowohl für die Herkunftsbevölkerung als auch für die Zuwanderer ergebenden Potenziale erkannt, öffentlich gemacht und verantwortungsgemeinschaftlich ausgeschöpft werden. Integration wird gefördert durch Aufnahme, Leben und Wohnen der Flüchtlinge in kleinen Strukturen, also Wohnen und Teilhabe in Wohngebieten – die Lagerhalle ist ein stummer Nachbar.

8. Insbesondere Familien können „auf dem Land“ schneller integriert werden, günstig(er) im Leerstand unterkommen sowie die Schließung von Kitas und Schulen verhindern. Wir sollten die Integration von Asylsuchenden im ländlichen Raum als Chance zur Minimierung des demografischen Wandels wahrnehmen und können dies auch in gewissem Umfang erfolgreich schaffen. Viele Flüchtlinge kennen die Vorzüge des ländlichen Raumes nicht und müssen diesen erst „ERLEBEN“.

9. Der deutsche Arbeitsmarkt ist aufnahmefähig und viele Unternehmen können ihre Ausbildungsstellen aktuell nicht besetzen. Flüchtlinge können an dieser Stelle einen Beitrag leisten, denn viele sind jung und motiviert. Dennoch ist für den Arbeitsmarkt der Beitrag der Flüchtlinge zur Demografievorsorge begrenzt. Aktuelle Erhebungen deuten darauf hin, dass die Qualifikationsstruktur der Flüchtlinge ungünstig ist. Und ein steigendes Erwerbspersonenpotenzial bedarf auch steigender Qualifikationsanstrengungen, um am deutschen Arbeitsmarkt anzukommen. Hierzu sind große Integrationsleistungen erforderlich.

10. Mit steigender Akzeptanz von Zuwanderungen aus dem Ausland steigt auch der Integrationsbedarf in den Zuwanderungskommunen. In überdurchschnittlich stark betroffenen Kommunen wird sich der tendenziell ohnehin

steigende Anteil an Personen mit Migrationshintergrund stärker erhöhen. Gerade bei den Außenwanderungen macht es einen Unterschied, ob es sich um normale (freiwillige) Wanderungen handelt oder ob diese Folge krisenhafter Ereignisse sind. Aus der aktuellen Flüchtlingszuwanderung resultieren wesentlich höhere Integrationsbedarfe als üblich. Nicht nur die Migranten müssen sich integrieren, auch die aufnehmende Gesellschaft muss integrationsbereit sein. Befürchtungen vor der Veränderung des kulturellen und sozialen Umfeldes müssen durch geeignete Maßnahmen abgebaut werden.

11. Binnenwanderungen werden in der Regel von jungen und gut ausgebildeten Personen getragen. Oft sind diese auch in Bezug auf das Geschlecht ungleich verteilt. In der Regel konzentrieren sich die negativen Effekte dieser Selektivität (Ungleichgewichte in der Alters-, Sozial- und Geschlechterstruktur der Bevölkerung) daher auf die Abwanderungsregionen und vice versa. Im Falle der zuwandernden Flüchtlinge ist dies völlig anders. Bislang kommen im Rahmen dieser Zuwanderung eher junge, gering qualifizierte männliche Personen, deren erfolgreiche Integration in den Arbeits- und Wohnungsmarkt für jede Zielregion eine große Herausforderung darstellt.

12. Bereits ohne die aktuelle Flüchtlingssituation musste festgestellt werden, dass es in Deutschland zunehmend zu einer Polarisierung in eine größere Anzahl von schrumpfenden Regionen (infolge von höherer Abwanderung und/oder Gestorbenenüberschüssen) und eine geringere Anzahl von Wachstumsregionen (infolge höherer Zuwanderung) kommt. Für den Fall, dass keine steuernden bzw. auch regulierenden Eingriffe erfolgen, ist erkennbar, dass die Wohnortwahl der Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung diese Entwicklung eher verstärken als abschwächen wird. Die Wohnortwahl der Flüchtlinge würde somit den derzeitigen Trend der Polarisierung zwischen Wachstumsregionen und schrumpfenden Regionen verstärken bzw. verfestigen. Im Hinblick darauf, dass eine räumliche Lenkung der Zuwanderung vor allem bei der Erstverteilung rechtlich möglich ist, sollte deshalb versucht werden, die Flüchtlinge bei der Erstverteilung unabhängig von Einwohnerzahlen in Räume zu leiten, die aufnahmefähig, aufnahmebereit und nicht bereits durch Wachstumstendenzen überlastet sind. Landes- und Regionalplanung können dafür die erforderlichen Rauminformationen zur Verfügung stellen.

13. Im Rahmen der Regionalentwicklung werden dem schwach strukturierten und peripher gelegenen ländlichen Raum infolge der Flüchtlinge bzw. der Migration oft Entwicklungschancen prophezeit. Ohne gezielte Maßnahmen werden diese aber nicht eintreten, die Flüchtlinge werden sich nach ihrer Anerkennung in Richtung Großstädte und Wachstumsregionen orientieren. Erforderlich sind gezielte Maßnahmen und die Förderung von Modellprojekten, z. B. in Form von MORO-Projekten.

14. Um den Verbleib der Flüchtlinge/Zuwanderer in den Räumen zu unterstützen, die Wachstumsbedarfe formulieren und auch Zuwanderung befürworten, sollten dort die Unterstützungsmaßnahmen für Integrationsangebote und die Kooperation von Kommunen, Unternehmen und für Wohnungsbau und Arbeits-/Ausbildungsmarkt zuständigen Institutionen gezielt konzentriert werden. Dies könnten z. B. mittelzentrale Bereiche sein, die Wachstumsschwäche zeigen, aber über hinreichende Kapazitäten der sozialen und technischen Infrastruktur verfügen. Die Regionalplanung kann hier durch Beratung und als Koordinator kooperativer Aktivitäten unterstützen.

15. Zugleich muss Vorsorge für eine verträgliche Integration in den Verdichtungsräumen getroffen werden. Durch die Unterbringung von Flüchtlingen wird der Wohnraumengpass in den Städten und Wachstumsregionen größer. Insbesondere bezahlbarer Wohnraum wird ein immer knapperes Gut. Eine verstärkte Förderung des sozialen Wohnungsbaus ist deshalb unabdingbar. Aber auch die Träger der Regionalplanung müssen auf diese Problematik eingehen. Dazu gehören u. a. eine am ÖPNV orientierte Siedlungsentwicklung und die Förderung angemessener Dichte bei der Entwicklung des Wohnungsangebotes ganz im Sinne des auch in diesem Falle offensichtlich zutreffenden räumlichen Leitbilds der dezentralen Konzentration. Die jeweiligen „Instrumentenkästen“ der Regionalplanung sind zumindest teilräumlich und zumindest temporär zu überarbeiten bzw. mit Ausnahmeregelungen zu versehen.

Kontakt

Projektträger
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat G 30
Prof. Dr. János Brenner
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
janos.brenner@bmvi.bund.de

Projektmanagement
Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer
Hafenstraße 39
22880 Wedel
institut@raum-energie.de

Projektleiter
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I 1 Raumentwicklung
Dr. Steffen Maretzke
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

IMPRESSUM

Herausgeber
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Referat G 30
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
Kontakt: Prof. Dr. János Brenner
janos.brenner@bmvi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Referat I 1 - Raumentwicklung
Dr. Steffen Maretzke
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Auftragnehmer
Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel
Katrin Fahrenkrug, Dr. Michael Melzer
institut@raum-energie.de

Satz und Grafik
Raum & Energie
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel
Lutke Blecken

Stand
Juni 2016

Druck
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bezugsquelle
ref-1-1@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Info Nr. 14/2 2016

Bildnachweis
Titel: Rawpixel.com/fotolia.com | S. 7: monkeybusinessimages/istock.com | S. 10-12: BBSR Bonn, Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2014 | S. 13: Jacob Ammentorp Lund/istock.com | S. 14: Präsentation Dr. Reiner Braun, empirica | S. 16: Präsentation Dr. Alexander Kubis, IAB Nürnberg; Präsentation Anja Katrin Orth, IW Köln | S. 20: Christopher Futcher/istock.com | S. 21: Präsentation Martina Berger, Landkreis Coburg | S. 22: Präsentation Thomas Alber, Stadt Rosbach | S. 23: Präsentation Andreas Betz, Amt Hüttener Berge | S. 24: Präsentation Dr. Ludwig Scharmann, Sächsisches Staatsministerium des Innern | S. 8, 9, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27: Institut Raum & Energie

Nachdruck und Vervielfältigung
Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2016

ISSN 1614-8908

Bonn 2016

www.bmvi.de

Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).